

Universidad Carlos III de Madrid,
Instituto Universitario Pascual Madoz, del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente

Master de Política Territorial y Urbanística
21ª Edición (Curso 2010/2011)
Propuestas para la regularización de urbanizaciones ilegales
realizadas en el anejo a Ciudad Real:
LA POBLACHUELA
Patricia Fernández Herrero

Getafe a 2 de Septiembre de 2011

INDICE

1.- Introducción

2.- Análisis de la situación

2.1. Problemas planteados

2.3. Objetivos

2.4. Planos

3.- Enfoque teórico.

4. Desarrollo razonado de las soluciones adoptadas

4.1. Posesión o no del acto ejecutivo autorizatorio necesario

4.2. Creación de una sociedad mixta.

4.3. Reforzar la disciplina urbanística sin miedo a la demolición.

5.- Síntesis

1. INTRODUCCIÓN

Con mayor notoriedad a partir de los años cincuenta las ciudades comenzaron a recibir una importante inmigración procedente del mundo rural en busca de mayores posibilidades de trabajo y de un medio más cómodo de vida. A ello se agregó el renacimiento de las industrias y la mecanización de las labores agrícolas. La todavía escasez de recursos y la ausencia de instrumentos urbanísticos eficaces hasta la Ley del Suelo de 1956 propició el nacimiento en las afueras de las ciudades de núcleos poblacionales desordenados y carentes, en muchas ocasiones, de las mínimas estructuras necesarias

En los setenta aumentó la calidad de vida junto con la mejora de las comunicaciones y el surgimiento de la sociedad del ocio, la explosión del fenómeno turístico, unido al cuestionamiento de la ciudad como lugar más adecuado para el desarrollo integral de la persona. Todo ello provocó por un lado, una ocupación de los alrededores de los núcleos urbanos por edificaciones aisladas, con parcela de terreno y con pretensión unas veces de primera, otras de segunda residencia y, por otro, la proliferación de viviendas vacacionales, en ambos supuestos, con grandes dosis de desorden e indisciplina urbanística. A ello contribuyó la demanda de gran parte de la población de la propiedad de una segunda residencia.

El problema de algunas implantaciones residenciales no es su existencia, sino el modo en el que lo han hecho, rompiendo el equilibrio que debe existir en el paisaje, el estar mal implantados, mal situados, mal cohesionados y representar un abuso de los usos agrícolas con los que se abastece la ciudad y producir además incompatibilidades funcionales de una planificación previa. Todo ello, con "buen hacer" y de acuerdo a los medios previstos las habría evitado con gran ahorro de recursos en nuestro caso, como la huerta, además de escasos costos en su regeneración.

2. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

La Poblachuela es el anejo más cercano al sur de Ciudad Real situado a dos kilómetros de la misma. Ciudad Real es la provincia de Castilla La Mancha situada más al sur, la que entre sus Pueblos, Aldeas y Anejos ha visto desarrollarse a este núcleo de población que quiere seguir conservando sus raíces rurales, al mismo tiempo que adaptarse a las necesidades de una sociedad moderna.

Hasta hace poco el municipio conservaba las características propias de los asentamientos urbanos castellanos nacidos sobre un cruce de caminos a los principales núcleos cercano, pero ahora eso ha cambiado.

A partir de los años 60 los mayores niveles de motorización derivados de las mayores rentas familiares posibilita la ocupación (en buena parte de los casos irregular) de las áreas próximas al núcleo histórico con crecimiento de viviendas unifamiliares aisladas sobre gran parcela edificadas de modo individual apoyadas en la red de caminos rurales carente de cualquier tipo de ordenación de conjunto.

Ello hace que se ocupen amplias zonas, en nuestro caso la del Sureste, en un lento pero constante proceso de urbanización del territorio con crecimientos de muy baja densidad y de difícil asimilación. Además de la existencia de amplias zonas con construcciones dispersas en Suelo No Urbanizable común, supone un grave problema de indisciplina urbanística persistente en el tiempo.

2.1. Problemas planteados

A día de hoy nos encontramos con un problema grave, que se resolvió en el anterior Plan, el Plan General de Ordenación Urbana de 1997 (PGOU en adelante) con la fórmula de la denominación de "diseminados", que en artículo 6.1.3. del PGOU se definen como:

“B) De diseminados (sometidos a la redacción de un Plan Especial de Mejora del Medio Rural):

- Parcela mínima: 2.500 m2

- Separación entre la edificación que se proyecta y cualquier otro cuerpo de edificación existente, o con licencia concedida, de al menos 25 metros. A estos efectos no se consideran cuerpos de edificación aquellas edificaciones auxiliares, tales como casetas de aperos, inferiores a 16 m2 de superficie, ni construcciones tales como pozos y estanques.

- Separación entre la edificación que se proyecta y cualquier otra vivienda unifamiliar no vinculadas a una explotación agraria o cualquier otra construcción destinada al ocio o recreo (cocina campera o similar), en este caso esta distancia también deberá ser de 25 metros”

Ello ha propiciado un incremento de la actividad de forma irregular y una mayor consolidación desestructurada, basada en la red existente de caminos rurales con precarias infraestructuras y servicios. Esta situación se ve agravada por la ocupación de las antiguas huertas con edificaciones de primera o segunda residencia.

A día de hoy el municipio de Ciudad Real se rige conforme al PGOU de 1997, aunque se esta llevando a cabo la redacción de un nuevo Plan de Ordenación Municipal (POM) del cual conocemos su avance:

“En cualquier caso la formulación del nuevo POM permite abrir el debate para buscar nuevamente, y siempre dentro del marco de la LOTAU, una solución a la problemática de los denominados Diseminados, teniendo en cuenta las posibilidades de la Ley, el mejor modelo urbano para el núcleo histórico (dado que el crecimiento residencial comienza a invadir la Poblachuela) y las conclusiones del Informe de Sostenibilidad del POM (en cuanto al impacto ambiental/posible contaminación de estos núcleos periurbanos).

En este sentido la elaboración del POM permite al Ayuntamiento y los propietarios de los distintos diseminados disponer de un periodo de búsqueda de intereses comunes que posibiliten solucionar individualmente

cada núcleo. Inicialmente el POM solo contempla los diseminados del vigente Plan General”¹

En el PGOU de 1997 la Poblachuela aparece en su práctica totalidad incluida en el Suelo No Urbanizable. Dentro de esta clasificación de suelo, el artículo 2.1.4.2. de las normas del citado PGOU distinguió diversos tipos o categorías de suelo, siendo el Suelo No Urbanizable de Diseminado una modalidad de Suelo No Urbanizable No Protegido (artículo 6.1.1. PGOU), al que se adscribía la Poblachuela

Los usos permitidos son los mismos que en el Suelo No Urbanizable Común (artículo 6.4.3), lo que en aquel momento incluía la vivienda unifamiliar, sin mención a una necesaria vinculación a un uso agropecuario.

Como consecuencia de ellos se han desarrollado diversas edificaciones con o sin licencia al margen de lo permitido.

Debemos añadir que en la Disposición Transitoria Cuarta del TRLOTAU de 2010 se establece que el suelo clasificado por los planes vigentes a la entrada en vigor de la Ley como suelo no urbanizable o rústico que no este sujeto a especial protección se le aplique el **suelo Rústico de Reserva** y esto en relación al PGOU de 1997 implicaría que:

- La parcela mínima es de 10.000 m².
- Las parcelaciones urbanísticas en suelo rústico son nulas de pleno derecho.
- No debe existir riesgo de formación de núcleo de población, ni presumirse finalidad urbanizadora por no existir instalaciones o servicios necesarios para la finalidad de aprovechamiento urbanístico.

¹ Memoria justificativa del Avance del Plan General de Ordenación Urbana de Ciudad Real (páginas 20 y 21)

- La realización de obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en suelo no urbanizable es un delito penado con 1 a 3 años de prisión conforme al artículo 319.2 del Código Penal.

Existe riesgo de formación de núcleo de población como queda reflejado en el Decreto 177/2010, de 1 de julio, por el que se modifica el Reglamento de Suelo Rústico en Castilla La Mancha, aprobado por Decreto 242/2004 de 27 de julio, en su artículo 10. b) 1. “(...) desde el momento en que se está en presencia de más de tres unidades rústicas aptas para la edificación que puedan dar lugar a la demanda de los servicios o infraestructuras colectivas innecesarias para la actividad de explotación rústica o de carácter específicamente urbano).

En la memoria justificativa del Avance del nuevo POM se señala en relación a suelos Rústicos de Reserva:

“Suelos Rústicos de Reserva: delimitados como el resto del suelo del término no incluida en cualquiera de las clases y categorías anteriores.

Dentro de esta categoría se incluirán los núcleos diseminados no incorporados al modelo propuesto del suelo urbano o urbanizable, que quedaran sujetos a la normativa general del suelo rústico y a su régimen disciplinario, sin que ello excluya la posibilidad, en este ultimo caso y cuando sea posible garantizar convenientemente la integración en el modelo urbano, su incorporación al suelo urbano”²

Es por ello que el anejo necesita de una ordenación para adaptar la realidad física que ha ido transformando el territorio durante estos años a una regulación adecuada a las circunstancias.

En primer lugar, para poder llegar al correcto desarrollo de la zona por un lado, deberemos proceder a la legalización de todo aquello que legalmente sea posible conforme a los derechos adquiridos por los propietarios, y por otro, tomar medidas disciplinarias y sancionadoras.

² Memoria justificativa del Avance del Plan General de Ordenación Urbana de Ciudad Real (página 60)

2.3. Objetivos

Es por ello que en el Anejo se han producido numerosas edificaciones que se han salido y se salen de lo legalmente permitido, por lo que necesitan de una regulación o de la toma de una serie de decisiones que las regulen. La Poblachuela ha sido siempre un campo de huertas, sin embargo actualmente no se necesita de la misma para la producción de productos agrarios, sin embargo su huerta es necesaria como banda verde y porque además si se prescinde de ella quedaría reducida a un desierto la imagen de la ciudad.

Lo lógico, y en relación con el Plan vigente y con lo construido sería acentuar la tipología edificatoria en la unifamiliar aislada o adosada, en virtud de un modelo acorde con el entorno y sobre todo atendiendo al menor impacto ambiental. Es decir, se debería evitar eregir urbanizaciones weekend, para la primacía de una unifamiliar de uso habitual y permanente.

2.4. Planos

En esta imagen sale enmarcado el anejo en relación con el núcleo o centro de ciudad:



Esta sería la imagen de delimitación del anejo:



Y por último, detalle de las edificaciones existentes:



3

³ Imágenes sacadas de <http://sigpac.mapa.es/fega/visor/>

3. ENFOQUE TEÓRICO

El Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo (en adelante TR 2/2008) busca dar una nueva visión e innovar la situación urbanística española, respecto al modelo anterior.

Se busca, como destaca su exposición de motivos, una renovación profunda inspirada en los valores y principios constitucionales regulados en los artículos 45 a 47 de la Constitución Española de 1978, destacando el derecho a la vivienda.

En relación al suelo no urbanizable, y como cambio de rumbo respecto a las anteriores leyes de suelo, no niega el crecimiento urbanístico, pero lo ajusta a los requerimientos de un **desarrollo sostenible**, minimizando el impacto del crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente, definiendo al suelo como un recurso no solo económico, sino sobre todo **natural, escaso y no renovable**, atendiendo esta declaración de intenciones podemos afirmar que todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y su liberalización no puede ampararse en una clasificación indiscriminada de suelo.

En la presente ley se reconocen dos situaciones básicas del suelo en su artículo 12 señalando que *"todo el suelo se encuentra (...) en una de las situaciones básicas de suelo rural o suelo urbanizado"*. En lo que a nosotros nos interesa, la situación de suelo rural (cuya denominación cambia radicalmente del reiterado suelo no urbanizable, que se encontraría subsumido) queda detallada en el artículo reseñado para posteriormente regular en el artículo 13 la utilización del suelo rural en atención a los usos agrícolas, ganaderos o forestales.

En el artículo 8 del TR 2/2008 quedan definidas las **facultades del derecho de propiedad del suelo**, y en concreto en su apartado 1. b) se especifica: *"La de edificar sobre unidad apta para ello en los términos dispuestos en la letra d del artículo 6, cuando la ordenación territorial y urbanística atribuya a aquélla edificabilidad para uso o usos determinados y se cumplan los demás requisitos y condiciones establecidos*

para edificar”, es decir se le da al propietario la facultad de ejercer su derecho de propiedad siempre dentro de los límites, requisitos y condiciones que se establezcan en el ordenamiento. En cualquier situación de suelo, el propietario tiene la facultad de edificar sobre unidad apta para ello en los términos dispuestos en el artículo 6.d) TR 2/2008, es decir la facultad de edificar sobre unidad apta para ello entendida como tal la que reúna “*las condiciones físicas y jurídicas requeridas legalmente y aquéllas se lleven a cabo en el tiempo y las condiciones previstas por la ordenación territorial y urbanística y de conformidad con la legislación aplicable*”.

También el propietario tiene la facultad de realizar instalaciones y construcciones, para el uso o disfrute del suelo según su naturaleza que, estando legalmente permitidas no tengan el carácter legal de edificación. Todo ello con la finalidad de conseguir disfrutar y usar el bien conforme a su naturaleza, ya que la citada construcción o instalación debe ser adecuada para la explotación racional del bien.

El Decreto Legislativo 1/2010, de 18/05/2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (TRLOTAU, en adelante), para los suelos rústicos en Municipios con Plan de Ordenación Municipal (como es el caso) señala

- “1. En los Municipios con Plan de Ordenación Municipal, pertenecerán al suelo rústico los terrenos que dicho Plan adscriba a esta clase de suelo, por:*
- a) Tener la condición de bienes de dominio público natural.*
 - b) Ser merecedores de algún régimen urbanístico de protección o, cuando menos, garante del mantenimiento de sus características por razón de los valores e intereses en ellos concurrentes de carácter ambiental, natural, paisajístico, cultural, científico, histórico o arqueológico.*
 - c) Ser procedente su preservación del proceso urbanizador por tener valor agrícola, forestal o ganadero o por contar con riquezas naturales.*
 - d) Ser merecedores de protección genérica por sus características topológicas y ambientales y no ser necesaria su incorporación inmediata al proceso urbanizador en función del modelo de desarrollo, secuencia lógica y orden de prioridades establecido por el planeamiento urbanístico, tal como prescribe el artículo 103.1 de esta Ley.*

2. De conformidad con los criterios que se establezcan reglamentariamente, el Plan de Ordenación Municipal deberá diferenciar, dentro de esta clase de suelo, las categorías de suelo rústico no urbanizable de especial protección y suelo rústico de reserva”

En nuestro supuesto, vimos como en el avance del nuevo Plan de Ordenación Municipal se optaba por clasificar en su inmensa mayoría el anejo dentro del suelo rústico de reserva.

4. DESARROLLO RAZONADO DE LAS SOLUCIONES ADOPTADAS

Lo primero que hay que decir es, que las respuestas alternativas que queramos llevar a cabo para solucionar cualquier planteamiento urbanístico deben ir acompañadas de documentos de planeamiento adecuados.

Estos tres supuestos lo que tratarán es acercar dos posturas, por un lado la de los particulares intentando evitar alguna sanción o demolición, y la de la Administración buscando hacer cumplir la ley, sin tener que acudir a acciones extremas y demasiado desagradables para el infractor.

4.1. Posesión o no del acto ejecutivo autorizatorio

Con lo anteriormente expuesto, podemos ver que la problemática es muy variada y que exigiría un tratamiento individualizado, así que a rasgos generales podríamos empezar distinguiendo si las edificaciones realizadas poseen o no el acto ejecutivo autorizatorio necesario para llevarlas a cabo.

Tradicionalmente se ha considerado a la licencia urbanística como ejemplo típico de los actos de autorización administrativa, es decir, como ejemplos de actos administrativos de comprobación previa de que la actividad urbanística pretendida es posible autorizarla porque el solicitante ha cumplido los deberes urbanísticos legalmente exigibles para poder ejercer tal actividad con antelación a dicha comprobación.

La licencia tiene **carácter preventivo** y se encomienda a la misma el verificar si lo proyectado se ajusta a lo permitido, como señala el artículo 161 TRLOTAU. Señala el artículo 39 del Decreto 177/2010, de 1 de julio, por el que se modifica el Reglamento de Suelo Rústico, aprobado por Decreto 242/2004 de 27 de julio *“los actos enumerados en el artículo 11 que vayan a realizarse en suelo rústico, de reserva o no urbanizable de especial protección, precisarán para su legitimación licencia municipal, con la única excepción de los actos no constructivos precisos para la utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga a la que los terrenos estén destinados”*, es por ello que habrá que estar a lo que detalle dicho artículo 11 según los usos globales o pormenorizados a los que estén adscritos los terrenos.

Como solución y en atención al articulado del TRLOTAU donde existan núcleos aislados **con licencia**, puede optarse por dejarlos como viviendas unifamiliares en suelo no urbanizable o clasificar el suelo ocupado por ellas como urbano, considerando que cada una consolida su propia parcela. Con esta solución se respetarían los derechos adquiridos por la licencia.

Si se trata de núcleos aislados **sin licencia** para los que ha prescrito cualquier acción disciplinaria, correspondería dejar estas viviendas como unifamiliares en suelo no urbanizable, fuera de ordenación y con imposible legalización.

Ello vendría reforzado y justificado en lo establecido en el artículo 77 del Decreto 34/2011, de 26 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, referente a las actuaciones clandestinas y actuaciones ilegales:

“Se consideran actuaciones clandestinas las de urbanización, edificación, construcción, instalación, uso de los inmuebles, y demás operaciones y actividades reguladas por la ordenación territorial y urbanística realizadas, total o parcialmente, sin contar con los correspondientes actos legitimadores previstos en el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística y en el presente Reglamento, o al margen o en contravención de los mismos.

2. Las actuaciones referidas en el apartado anterior que no se adecuen a la ordenación territorial y urbanística tendrán la consideración de actuaciones ilegales”

4.2. Creación de una sociedad mixta

De forma histórica siempre se ha reivindicado para el anejo de la Poblachuela el desarrollo de un Plan Especial. Pero ha transcurrido el tiempo y la Administración Pública competente en la materia no se ha implicado plenamente en dotar al Anejo de tal Plan Especial, entre otras cosas por su complicada gestión.

Dado que el Plan Especial previsto no ha salido adelante, una de las medidas que podríamos tomar para que se solucionaran los diversos problemas que genera estar sin una regulación concreta, es la creación de una **sociedad**.

Debemos partir de la consideración de que la figura de la sociedad es muy frecuente en diversos ámbitos jurídicos. En nuestro caso, en el administrativo, la figura de la sociedad tiene una relación muy clara con la gestión de los servicios públicos y así queda reflejado en el artículo 85.2 de la Ley de Bases de Régimen Local (Ley 7/1985 modificada por la Ley 57/2003):

“Los servicios públicos de la competencia local podrán gestionarse mediante alguna de las siguientes formas:

A. Gestión directa:

- a. Gestión por la propia entidad local.*
- b. Organismo autónomo local.*
- c. Entidad pública empresarial local.*
- d. Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.*

B. Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en la Ley de Contratos del Sector Público”

Es por ello que lo más adecuado sería una solución a caballo entre la gestión directa y la indirecta, la creación de una sociedad mixta, ya que en el proceso de regularización de unas urbanizaciones ilegales es necesaria tanto la participación de la entidad pública (ya que normalmente quien inicia la regularización de las situaciones ilegales suele ser la Administración) como privada.

Esta sería la idea base, que es, la vía indirecta mediante sociedad mercantil local de capital minoritario público que se acerque a lo que persigue, todo ello con una participación lo más equitativa posible, partiendo de potestades inherentes a la Administración, que ni se acerque a la posición mayoritaria de las sociedades locales de gestión directa ni a la participación minoritaria de la entidad local de gestión indirecta,

algo a medio camino entre ambos grados de implicación. Sería gestionar de una manera más indirecta que directa la regularización de urbanizaciones ilegales

Como normas generales de la gestión indirecta se fijarían como marco normativo para situar esta figura mixta los siguientes parámetros:

- En la sociedad mixta propuesta el mantenimiento de la **titularidad** residiría en el ente local junto a los propietarios, ambos deberían figurar aunque las potestades de dirección y control serían de la entidad local, con el fin de garantizar el buen funcionamiento, ya que la garantía pública es menos discrecional y corruptible en principio frente a la privada, sin perjuicio de que los propietarios podrían también tener unas garantías en caso de extralimitación de la entidad local de sus prerrogativas inherentes por su consideración de administración pública.
- La gestión urbanística indirecta a través de esta sociedad mixta no se otorgaría de manera indefinida, sino que se fijaría un **término** en función de las características del servicio y del tiempo necesario para amortizar las inversiones realizadas, que seguramente finalizaría en el momento en el que definitivamente quedará regularizada la actuación urbanística objeto de la creación de la sociedad. Todo ello sin perjuicio de que esta sociedad sirviera de modelo para posteriores actuaciones de regularización y sin perjuicio de que se pudiera prorrogar su existencia con el fin de garantizar, durante un tiempo aceptable una vez regularizada la finca, la responsabilidad en caso de actuaciones impugnatorias irregulares por parte de la sociedad.
- El **capital** desembolsado para la constitución de la sociedad exigiría participación del capital público y privado que en función del capital desembolsado supondría la cuota de responsabilidad en la sociedad.
- La sociedad se regirá por las normas de **derecho privado** en todas sus actividades, salvo en las sujetas a potestades propiamente administrativas en cuyo caso se regirá por las normas de derecho administrativo público.

Estas serían las normas generales que constituirían el régimen general de esta sociedad mixta, pero debemos hacer referencia a las ventajas y desventajas que presentan. Las ventajas que nos encontraríamos:

- Supondría un elemento innovador en nuestro territorio.
- Posibilidad de participación de ambos sectores, privado y público, de forma conjunta, lo que se ve como muy necesario para llevar a buen puerto la regularización de la situación ilegal, así como el cierto carácter mixto de la figura que no privilegia a una de las partes ni le da más poder que a la otra en aras de decisiones conjuntas.
- Respecto a los órganos de gobierno de este tipo de sociedades es importante destacar lo favorecedor que resulta su sistematización interna. Los representantes que correspondan a la Corporación en los órganos de gobierno y administración de la Empresa serán nombrados por aquella en la proporción de un cincuenta por ciento entre los miembros que la constituyan y el resto de técnicos, unos y otros de su libre designación y remoción.

Negativamente hay que destacar la exigencia de creación de una figura con lo que ello conlleva para las arcas municipales, y que como toda figura de nueva creación exige en cuanto al lado público una asignación presupuestaria, y por el lado privado un gasto a veces desorbitado para un propietario que tal vez no tenga medios económicos.

Estos problemas económicos pueden tener alguna solución, pues las administraciones pueden participar en la sociedad a través de la aportación de suelo e incluso cediendo todo o en parte del aprovechamiento que le corresponde. En cuanto al propietario, éste puede ver sustancialmente disminuida su cuota a pagar, ya que comparativamente con otros medios, la suma total para poder urbanizar se vería disminuida:

- La sociedad sacaría la ejecución de las obras a la oferta económicamente más ventajosa y esto permitiría coger la oferta más barata y de mejor calidad.

- Para cualquier asesoramiento en la contratación y para cualquier información siempre se contaría con los técnicos y profesionales de la administración (lo que supondría ahorro económico).

- La sociedad será sujeto beneficiario de la expropiación. El ente regularizador se beneficiará directamente de la transmisión patrimonial que conlleva toda expropiación que realiza la administración, que se traduce en un tremendo ahorro económico.

- Esta especial relación directa con la administración también permitiría que no se prestara fianza para garantizar la ejecución de las obras de urbanización.

Hasta aquí quedarían señaladas todas las ventajas económicas que supondría el proceso, pero aparte de estas existen otras evidentes, como son:

- Más rapidez y agilidad al trabajar la administración y ofrecer sus servicios a través de derecho privado.

- Un control de la administración que, lejos de molestar, es totalmente una necesidad para asegurar un alto grado de efectividad en el proceso.

- Una colaboración Municipal que permite trabajar con información privilegiada sobre la ordenación urbanística.

- Dulcificación de las trabas burocráticas, evitando pasos formales engorrosos y técnicos.

Atendiendo al estudio de la situación que se ha desarrollado en el entorno de la Poblachuela, la creación de una sociedad de estas características haría que se desarrollase urbanísticamente de manera adecuada el anejo y dejase el estancamiento en el que actualmente se encuentra, con participación de la Administración y de los vecinos que ya residen, que podrán tomar partido y decisión en cuanto a qué quieren o que esperan del futuro desarrollo de su entorno. Para ello debería también existir ley que habilitase estas disposiciones.

4.3. Reforzar la disciplina urbanística sin miedo a la demolición.

Un examen retrospectivo de la demolición como medida urbana que está dirigida a la restitución del orden físico alterado, permite llegar a la conclusión de que la historia de esta técnica es la de su propia falta de aplicación real.

De un lado, existen supuestos en que la ejecución de obras por incumplimiento es obligado (artículos 139 y siguientes del TRLOTAU):

- a) Cuando se declara en ruina una edificación y se ordena su demolición;
- b) Cuando se declara una obra de urgente ejecución por razones de seguridad, salubridad o estética.
- c) Cuando existe una obra ilegal y además es ilegalizable en que debe restablecerse la situación al estado original.

En muchos casos, aunque la resolución administrativa sea firme, o confirmada judicialmente, su ejecución es excepcional, y suelen girar sus razones en torno a tres tipos de razones:

1.- Razones presupuestarias; ya que los Ayuntamientos carecen de fondos en las arcas municipales para anticipar los costes de tales obras.

La falta de medios técnicos en las administraciones puede explicarse actualmente, pero años atrás no constituía una justificación generalizable, pues muchos Ayuntamientos y Comunidades Autónomas estaban dotados de los correspondientes servicios de disciplina urbanística y no existía evidente crisis económica

2.- El efecto traumático, o en palabras del Tribunal Supremo en su STS de 5 de mayo de 1995, el negativo efecto sobre la riqueza creada por el hombre, lo cual no resulta un motivo definitivo, pues otras medidas que se llevan a cabo constituyen medidas no menos traumáticas y sin embargo se aplican con mayor rigor.

3.- Por razones políticas, ya que el Alcalde o concejal "juega con los tiempos", bien para ganarse el apoyo del ciudadano infractor (por razones inconfesables), bien para evitar perder apoyo de los vecinos (por razones electorales) o bien para conseguir

que exista mayor densidad edificatoria (razones de solvencia municipal: mayores tributos y tasas, así como mayor nivel de urbanización gratuita, aunque se perpetre una atrocidad rural).

Como punto de partida para adoptar soluciones, haremos referencia a las conclusiones llevadas a cabo por el por el Doctor en Derecho IGNACIO PEMÁN GAVÍN:

"La regulación de una medida que contiene tal grado de inaplicación constituye de por sí un motivo de preocupación que se acentúa cuando el legislador atribuye expresamente a esta medida un carácter obligatorio de manera que obliga a las Administraciones a adoptar acuerdos de demolición a pesar de carecer de clara voluntad de demoler lo indebidamente construido".

*"Por ello, ante las dificultades para dotar de una mayor eficacia a esta técnica cabe plantearse la posibilidad de, al menos, dotar a su regulación de una mayor congruencia entre la legislación y la realidad mediante la adecuación del ordenamiento a las posibilidades efectivas de actuación, todo lo cual redundaría, por otra parte en beneficio de la seguridad jurídica en esta materia"*⁴.

Actualmente se han tomado medidas, como es la recentísima Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 29 de Diciembre de 2010 que aborda cuestiones de gran calado y aclara numerosos litigios pendientes de sentencia urbanística.

La primera cuestión da respuesta a la invocación por parte de la Administración o de los promotores/proprietarios de obras ilegales de que las sentencias y autos que ordenan las demoliciones, han de ser ejecutados dentro del plazo de caducidad de cinco años fijado por la Ley de Enjuiciamiento Civil; o sea, que si una sentencia firme se llevada de un lado a otro debidamente con alegaciones o incidentes (jugando con los

⁴ Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, julio-agosto 2001. Artículo: La demolición en la disciplina urbanística: una mirada retrospectiva. Página 836-837.

tiempos procesales de respuesta) o sencillamente si la Administración guarda en un cajón la sentencia, podría superarse ese plazo de cinco años y entonces la obra ilegal se consolidaría por seguridad jurídica. Pues bien, el Tribunal Supremo, ha zanjando una cuestión debatida y no pacífica ni entre Catedráticos (Derecho Administrativo y Derecho Procesal) y sin unanimidad en los Tribunales Superiores de Justicia, dejando claro que en el proceso contencioso-administrativo no resulta de aplicación supletoria el plazo de cinco años previsto en la Ley de Enjuiciamiento Civil para acometer la completa ejecución de las sentencias, y sí en cambio el plazo de quince años previsto por el Código Civil como regla general, y así queda reflejado:

“Pero más significativa aun resulta la ampliación, en el ámbito de la legitimación para solicitar la ejecución de las sentencias, introducida por la LRJCA. Con independencia de todo lo anterior, el inicio de estos trámites tendentes a ejecutar forzosamente una sentencia dictada en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, de conformidad con lo establecido en el nuevo artículo 104.2 del texto legal, requiere una actuación bien por “cualquiera de las partes” procesales (esto es, que hubieran tenido tal consideración dentro del procedimiento contencioso en el cual haya sido dictado la sentencia), o bien, en segundo lugar, por parte de cualesquiera otras “personas afectadas”; actuación consistente en instar formalmente el inicio de la ejecución forzosa. De esta forma, como decimos, el legislador amplía considerablemente la legitimación para llevar a cabo la solicitud de ejecución forzosa de las sentencias, por cuanto no limita la misma a quienes exclusivamente hubieran sido partes en el procedimiento, sino que, como bien se expresa, se amplía a las personas afectadas por la sentencia dictada. Legitimación, obviamente, inviable en el procedimiento civil”

La segunda cuestión que zanja el Tribunal Supremo es la clásica invocación por un tercero de buena fe, que adquiere una edificación que es declarada ilegal (por sentencia dictada antes o después de su adquisición) y que ahora se encuentra con que su vivienda va a ser objeto de demolición, por lo que su letrado esgrimía la condición de tercero hipotecario de buena fe, esto es, de adquirente que compró una edificación en un tiempo en que el Registro de la Propiedad no incluía anotación preventiva, gravamen o

sentencia alguna. Pues bien, el Tribunal Supremo aclara que ese tercero de buena fe podrá exigir responsabilidades indemnizatorias entre otras, pero lo que no puede es paralizar la inexcusable demolición de la obra ilegal:

“SEPTIMO.- Por último, en el cuarto motivo (88.1.d e la LRJCA) se considera infringido el principio de protección al tercero de buena fe, citando al respecto la Sentencia de 28 de junio de 2006 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que —según se expresa— declaró la imposibilidad de ejecución de una sentencia por la existencia de terceros de buena fe.

Al margen de tratarse de una cuestión nueva y —sobre todo— de que en modo alguno se ha acreditado la condición de tercero de buena fe de la Comunidad recurrente, nuestra línea jurisprudencial no encaja, en principio, y salvo matizaciones concretas que la ausencia de datos nos permitan analizar, con la que se contiene en la sentencia citada por la recurrente”

Y como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de octubre de 2006:

“(…) frente a los deberes derivados del incumplimiento de la legalidad urbanística no cabe aducir la condición de tercero adquirente de buena fe amparado por el acceso de su derecho de dominio al Registro de la Propiedad, puesto que, conforme al principio de subrogación de los sucesivos adquirentes en el cumplimiento de los deberes impuestos por el ordenamiento urbanístico, la demolición de lo indebidamente construido no sólo pesa sobre quien realizó la edificación ilegal sino sobre los sucesivos titulares de la misma, sin perjuicio de la responsabilidad en que aquél hubiese podido incurrir por los daños y perjuicios causados a éstos”.

A la conclusión que llegamos es que toda regularización debe ir acompañada de una medida disciplinaria que aporte sanciones proporcionales además de las necesarias demoliciones. Se deben demoler los excesos de edificabilidad y los inmuebles que invadan los sistemas y dotaciones, teniendo en cuenta para ejecutar los mismos los

lugares más adecuados sin reparar en los elementos edificatorios preexistentes. Siempre ejecutando tales medidas de manera individualizada, siguiendo cada expediente bajo cobertura legal.

Todo ello podría llegar a ser muy interesante si no se descartase el factor **socioeconómico**, es decir, que la ordenanza municipal albergara tal consideración ya que no podemos observar el mismo trato de una persona que tiene una segunda o una tercera residencia de la persona que carece de medios socioeconómicos y que sin esa casa se quedaría en la calle. Sería muy interesante y equitativo para un estado social y del bienestar en el que vivimos desarrollar un Plan especial con la consideración de la situación socioeconómica de los individuos.

5. SÍNTESIS

Hay que apostar por la renovación de nuestros centros urbanos, volviendo la vista a sus orígenes pero sin olvidar las necesidades actuales. Afrontar los retos de la sostenibilidad requiere de una síntesis entre la cultura urbana y la cultura del territorio. Los procesos de cambio urbano son muy rápidos y resulta muy difícil ajustar los ritmos económicos y los urbanísticos. Aquí radica uno de los problemas centrales del planeamiento urbano y resulta frecuente el enfrentamiento entre flexibilidad y rigidez.

Por ello debemos empezar a adoptar soluciones, a cubrirlas de base legal, a renovarnos, a ser capaces de adaptarnos al cambio. Vemos que numerosas decisiones o procedimientos no se llevan a cabo como debiera ser, es por ello que debemos plantearnos abordarlos desde otras perspectivas, en búsqueda de la mejora de lo existente o mediante la creación de nuevas medidas orientadas en primer lugar a evitar que determinadas actuaciones se lleven a cabo.

En definitiva debemos cumplir la legislación existente en materia de disciplina urbanística, ordenación del territorio y protección del medio ambiente y perseguir todas aquellas conductas ilegales

BIBLIOGRAFÍA

Manuales:

- Derecho Urbanístico de Castilla La Mancha. Dir: Enrique Sánchez Goyanes. Editorial: El consultor de los Ayuntamientos.
- Derecho Urbanístico: Manual para juristas y técnicos. Ricardo Santos Díez y Julio Castelao Rodríguez. 7ª Edición 2008. Editorial: El consultor de los Ayuntamientos.
- Demolición de edificaciones ilegales y protección de la legalidad urbanística. José Manuel Arredondo Gutiérrez. Editorial: Comares Urbanismo.

Artículos:

- El urbanismo ilegal en suelo rural, tratamiento legal y su regularización. Luis Mariano Reula Sanz y José Gavilán López.
- La demolición en la disciplina urbanística: una mirada retrospectiva. Ignacio Pemán Gavín. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Julio-Agosto 2001.

Webs:

- <http://contencioso.es>
- <http://www.lapoblachuela.com>